

**GABRIELE SILINGARDI**

*(Ordinario di Diritto dei Trasporti nell'Università di Modena)*

**IL TRASFERIMENTO DI FUNZIONI CHE NON RICHIEDONO  
L'ESERCIZIO UNITARIO A LIVELLO REGIONALE:  
IL RUOLO DEGLI ENTI LOCALI**

Nello sforzo di sintesi cui ogni Relatore è chiamato, ed in particolare il sottoscritto, in una località balneare, in un orario ed in una stupenda giornata estiva quale quella odierna, sono indubbiamente agevolato dalla relazione del dott. Gragnani, che di fatto ha già detto tutto quello che c'era da dire in ordine al contenuto dei più recenti interventi normativi; e non solo lo ha detto, ma lo ha anche fatto in modo molto chiaro ed efficace, perché ha usato i lucidi. Io invece sono un oratore antiquato, che illustra il proprio pensiero col solo ricorso alla parola ed al microfono. Quindi, anche dal punto di vista estetico, ne trarrà beneficio l'astensione del sottoscritto da una lunga trattazione del tema, essendo comunque l'argomento già stato sviscerato nei suoi aspetti fondamentali. Mi limiterò quindi a qualche considerazione di portata generale.

Le due relazioni precedenti, del dott. Porretto e dell'amico prof. Ponti, hanno ben evidenziato quello che costituisce il problema di fondo della riforma del Trasporto Pubblico Locale, e che non è tanto rappresentato dalla individuazione delle competenze della Regione, della Provincia, e del Comune, quanto invece dal sistema della concorrenza. In altre parole, si tratta di verificare se anche la realtà del trasporto pubblico su gomma possa essere coinvolto da quella radicale trasformazione, una vera e propria rivoluzione copernicana, secondo cui alle regole di selezione dell'accesso al mercato tradizionalmente affidate alla valutazione discrezionale della

Pubblica Amministrazione, si vanno sempre più progressivamente sostituendo le dinamiche del libero mercato.

Qualche dubbio di carattere metodologico ce l'ha posto la relazione del dott. Porretto, che ha segnalato un problema fondamentale, riguardo alle oggettive condizioni di sviluppo delle attività economiche, in particolare di quelle turistiche. Tutti sappiamo che il turismo nel 2000 sarà la prima industria mondiale, ma il turismo si evolve solo se il "sistema trasporti" è in grado di sopportarne lo sviluppo.

Non si può competere (ed in particolare l'Italia) a livello internazionale con infrastrutture, ad esempio aeroportuali, degne del trasporto aereo degli anni '50, cioè di un contesto incompatibile con un fenomeno maturo quale il turismo di massa. La soluzione del problema infrastrutturale è una delle condizioni per sostenere lo sviluppo del turismo. E' una condizione essenziale, ma non l'unica. Altra, non meno importante, è la condizione rappresentata dalla rimozione degli ostacoli che si frappongono all'accesso al mercato delle imprese fornitrici dei servizi turistici e di trasporto. Limitandoci, in questa sede, a tale ultimo aspetto, si può osservare come la risposta data dal legislatore a livello comunitario sia inequivocabilmente il mercato. Prendiamo ad esempio il trasporto aereo: se l'Alitalia decide di abbandonare o ridurre sensibilmente i collegamenti con gli aeroporti di Lampedusa, Pantelleria, e Trapani, nessuna Pubblica Autorità glielo può impedire; la compagnia aerea, infatti, è libera di effettuare le scelte commerciali ritenute più congrue. Il terzo pacchetto di regolamenti comunitari demanda, infatti, al vettore aereo la libertà di proporre quelle offerte di servizi compatibili con le proprie strategie aziendali e con le leggi della domanda e dell'offerta, oltre che con le dinamiche del mercato. La concorrenza è, quindi, la risposta al problema: e cioè la prevalenza della legge della domanda e dell'offerta sulle imposizioni di carattere burocratico-amministrativo. Dall'incontro di questi due fattori (concorrenza e dinamiche del libero mercato) deriva la risposta, la soluzione al problema del riassetto dell'organizzazione del sistema trasporto. Lo strumento correttivo delle carenze del mercato adottato per garantire il soddisfacimento di livelli minimi di offerta di ca-

pacità di mobilità nelle fasce di attività economico-imprenditoriali caratterizzate dalla scarsa appetibilità commerciale, è già stato individuato dal legislatore comunitario ed è l'onere del pubblico servizio.

Allora, al problema fondamentale che poneva il dott. Porretto non mi pare che il mercato sappia sempre dare una risposta; tant'è, per esempio, che la principale compagnia di bandiera italiana se ne va da località insulari perché non ritiene conveniente dal punto di vista commerciale offrire servizi di trasporto in quel contesto. Ma se è così, chi e come deve garantire una risposta in termini di offerta di capacità di trasporto in quelle fasce di traffici non appetibili sul piano commerciale? L'intervento, in questi casi, dovrebbe essere della Pubblica Amministrazione, chiamata ad istituire gli oneri di pubblico servizio. Lo può fare in base al regolamento comunitario 2408/92 (art. 4) se restiamo all'esempio del trasporto aereo. Stesso discorso vale per l'organizzazione aeroportuale. Si è detto prima che l'aeroporto di Catania ha superato i 3.000.000 di passeggeri: allora quello è il terreno ideale per praticare la concorrenza. Il decreto legislativo n. 18/99 consente infatti ai prestatori di servizi di assistenza aeroportuale, in possesso dei requisiti previsti dall'art. 13, di svolgere attività di *handling* all'aeroporto di Catania, offrendo i servizi di assistenza a terra, perché l'aeroporto supera i 3.000.000 di passeggeri. Se invece i livelli di offerta di prestazioni *handling* sono inadeguati, allora lo Stato potrà imporre obblighi di servizio pubblico.

Va peraltro precisato che riguardo all'istituto degli oneri di pubblico servizio, a dir la verità, abbiamo segnali piuttosto contraddittori, perché la recente legge n. 144 del maggio 1999 sulla continuità territoriale istituisce gli oneri di pubblico servizio nel trasporto aereo esclusivamente in Sardegna e nelle isole minori della Sicilia. Quindi quell'esigenza di tutela del diritto alla mobilità dianzi delineata evidentemente non trova una risposta né da parte del mercato, né da parte delle Pubbliche Autorità. In Francia, invece, ci sono più di 100 linee di trasporto aereo finanziate dalle Camere di Commercio, dalle municipalità, non necessariamente dallo Stato. E allora perché gli Enti Locali non finanziano, in quanto

possibile, in quanto compatibile col regolamento comunitario, le linee aeree ritenute di pubblico servizio? Ciò preciso, anche sconfiggendo rispetto al tema assegnatomi, per evidenziare, da un lato, l'esigenza di offrire modelli di trasporto più soddisfacenti di quelli attuali e soprattutto in grado di sorreggere lo sviluppo economico, in particolare il turismo, dall'altro, che i segnali percepibili non sono del tutto coerenti, anzi talora risultano contraddittori.

E le carenze - giova ribadirlo - non sono solo dello Stato, ma anche degli Enti Locali, i quali non fanno o non vogliono sfruttare appieno le possibilità che pure avrebbero di sorreggere l'offerta di trasporto in funzione delle esigenze di socialità là dove il mercato non sia in grado di rispondere alla domanda di mobilità. Fatta questa considerazione, di portata generale, che peraltro mi sembrava troppo stimolante anche alla luce delle considerazioni economiche formulate poco fa dal prof. Ponti, vengo al tema della mia relazione. Il prof. Fanara, che ringrazio per l'invito in questa splendida località ed a questo interessante Convegno, mi ha affidato un tema che non pone particolari problemi di contraddittorietà del dato normativo rispetto agli obiettivi affidati al legislatore delegato dalla legge delega c.d. Bassanini in ordine appunto al trasferimento delle competenze agli Enti Locali. Riguardo al tema assegnatomi, infatti, il legislatore ha tutto sommato dato discreta prova di capacità di riforma del sistema, offrendo un ulteriore contributo a quel processo di decentramento delle competenze, già avviato dalla Costituzione. In definitiva, quindi, tutte le critiche mosse al decreto n. 422/97 non si manifestano con riferimento al tema oggetto della presente relazione.

Come ho già detto, col decreto n. 422 si porta a completamento quel processo di decentramento che era già stato avviato dalla Costituzione. Alcuni brevissimi cenni storici al processo di attuazione della norma costituzionale (in specie l'art. 117) che è durato oltre venti anni ed è stato ritardato, nella sua fase tecnico-attuativa, da ragioni prevalentemente collegate alla mancanza di una normativa nazionale a cui far riferimento per individuare i principî generali dell'ordinamento giuridico, esclusivamente nei limiti dei quali può estrinsecarsi la competenza legislativa regionale

(la legge quadro n. 151 è stata emanata solo nel 1981) e anche alla mancanza di una effettiva autonomia finanziaria. A dire il vero, qualche esperimento di decentramento era stato tentato negli anni bui per le autonomie, negli anni dello statalismo più accentuato. Se prendiamo, ad esempio, la legge n. 1822 del 1939 (quella che per anni ha retto il sistema del trasporto pubblico locale) vediamo che già allora, soprattutto col regolamento di attuazione del 1955, il Comune aveva competenza nel rilascio delle concessioni di auto-servizi per viaggiatori, bagagli e pacchi agricoli, qualora la linea si svolgesse integralmente nell'ambito del territorio di sua competenza.

Un minimo di decentramento, sia pure sotto un incisivo controllo ministeriale, veniva attuato anche a favore delle Province, là dove si prevedeva che le concessioni potessero essere rilasciate dall'Ispettorato Compartimentale o dall'ufficio distaccato della Motorizzazione Civile dei Trasporti in Concessione, quando si trattava di autolinee che collegavano Comuni di una stessa Provincia.

Erano, queste, forme di decentramento realizzate anche in mancanza dell'attuazione del dato costituzionale, che d'altra parte ha avuto una decisa accelerazione negli anni '70, quando le Regioni a statuto ordinario sono finalmente state messe in condizione di poter operare anche nel campo dei trasporti di interesse locale. Il processo riguardava anche le Regioni a statuto speciale, ma sotto un diverso profilo; esse infatti, pur essendo dotate di autonomia finanziaria e non dovendo riferirsi se non ai principî dell'ordinamento giuridico e delle leggi di riforma dello Stato, erano comunque vincolate dalle norme di attuazione dei rispettivi statuti. Il problema per le Regioni a statuto speciale era quindi quello di riuscire a concretizzare una generale competenza per i trasporti e per le comunicazioni di interesse regionale nell'ambito delle norme di attuazione degli statuti.

L'ultima fase è quella avviata con la legge n. 59 del 1997 e soprattutto col decreto legislativo n. 422 sempre del 1997, che va sotto il nome di federalismo, secondo un processo di decentramento amministrativo che può essere esaminato sotto due angoli di visuale.

Secondo una visione piuttosto riduttiva, che si limiti a valorizzare gli elementi oggettivi di allargamento delle competenze delle Regioni introdotti con la legge n. 59 e con il decreto n. 422, l'effetto innovativo della riforma si ridurrebbe all'inserimento, nell'ambito del Trasporto Pubblico Locale, di quelle modalità o di quei moduli di trasporto che finora ne erano esclusi (in particolare il trasporto ferroviario). Con queste due norme si sono infatti conferite alle Regioni e agli Enti Locali tutte le funzioni ed i compiti in materia di servizi pubblici di trasporto di interesse regionale e locale, con qualsiasi modalità effettuati o in qualsiasi forma affidati. Si è così affidato alle Regioni l'intero sistema di mobilità (terrestre, marittima, lagunare, fluviale e aerea) d'interesse territoriale regionale, fatte salve le materie espressamente riservate alla competenza statale.

Vi è però una prospettiva molto più ampia di valutazione: mi riferisco in particolare all'art. 1, par. 2 e 5, del decreto legislativo n. 422 che ha ricondotto ad un unico livello di responsabilità le funzioni di indirizzo, di programmazione e quelle finanziarie, facendo confluire tutte le modalità del trasporto in una visione integrata del sistema trasportistico. Questa è stata un'innovazione molto importante, perché ha rimosso uno dei punti di maggior criticità, denunciato riguardo al sistema dei trasporti nel nostro Paese: l'estrema frammentazione delle funzioni ai vari livelli istituzionali, che ha comportato in alcuni casi sovrapposizioni di compiti, con conseguente deresponsabilizzazioni ed inevitabili inefficienze.

Il processo considerato, invece, va finalmente in una direzione esattamente opposta, e cioè quella di individuare un soggetto come diretto responsabile dell'organizzazione dei sistemi d'offerta del trasporto.

Questa più ampia prospettiva di valutazione della riforma consente quindi di apprezzare il differente contesto in cui si inquadra la delega di funzioni operata dalla legge n. 59.

Si può ricordare come le precedenti leggi in materia fossero incentrate sul principio del parallelismo tra le funzioni legislative ed amministrative regionali, con la conseguenza di vincolare i relativi trasferimenti di competenza alle materie di cui all'art. 117 della

Costituzione. In sostanza, il quadro in cui si muoveva la precedente filosofia di decentramento era fondato sulla netta separazione delle competenze fra Stato e Regioni e sulla prevalenza del primo rispetto alle seconde. In tale contesto, agli Enti Locali veniva riservato un ruolo assai marginale, destinato a garantire l'assorbimento delle sole funzioni residue. Viceversa, il decentramento avviato con la legge n. 59 è fondato su presupposti diversi, primo fra tutti il rigoroso rispetto del principio di sussidiarietà: il concetto, cioè, sintetizzabile - secondo una felice esemplificazione della dottrina - nell'idea secondo cui, nei rapporti fra entità istituzionali di diversa dimensione, la preferenza è da accordare a quelle minori, ed in tanto gli interventi delle entità maggiori si giustificano, in quanto essi siano rivolti a sopperire ad eventuali inadeguatezze delle altre.

Con il principio di sussidiarietà, in sostanza, si porta alle estreme conseguenze la *ratio* che sottende il concetto stesso di decentramento, che poi è quella di ridurre le distanze tra cittadini e istituzioni, attribuendo le funzioni agli enti che più direttamente sono chiamati a disciplinare i rapporti delle comunità di riferimento, perché sono a più diretto contatto con le richieste del cittadino.

Peraltro, è bene ricordare che l'attuale decentramento avviene sì nel segno della sussidiarietà, ma non nel quadro di un federalismo costituzionale, quanto invece (il che imporrebbe la riforma del dato costituzionale, e in particolare dell'art. 117) di un federalismo amministrativo. Il più basso livello di federalismo sul quale ha inciso la riforma, e cioè quella amministrativo, ha potuto esplicarsi in quanto è stato dilatato al massimo il disposto dell'art. 118 della Costituzione: esso però si muove nelle maglie di un sistema costituzionale che non valorizza al massimo le capacità e le competenze degli Enti Locali.

Evidente è quindi la volontà del legislatore di sancire il criterio di sussidiarietà come principio di legislazione corrente, laddove si consideri la portata delle disposizioni, in particolare di quella contenuta nell'art. 7, terzo comma, del decreto n. 422, in base al quale le Regioni sono tenute a trasferire o delegare agli Enti Locali tutte le funzioni ed i compiti regionali in materia di Trasporto Pub-

blico Locale che non richiedono l'unità di esercizio a livello regionale.

E l'importanza del decentramento nell'ottica della sussidiarietà è dimostrata soprattutto dall'attribuzione al Governo dei poteri sostitutivi in caso di mancato conferimento, da parte delle Regioni, delle funzioni agli Enti Locali: si pensi all'art. 4, par. 5, della legge n. 59, all'art. 7, par. 3, del decreto legislativo n. 422 e in particolare al decreto n. 345 del 1998 che, come è noto, ha consentito al Governo di supplire all'inerzia delle diverse Regioni stabilendo quella ripartizione delle competenze fra Regione ed Enti Locali che poi ritroviamo, più o meno, nel modello delle leggi regionali successivamente attuate. Alla Regione, così, spettano i compiti di programmazione e di indirizzo, nonché le sole funzioni amministrative relative ai servizi ferroviari, marittimi e aerei delegati ai sensi del decreto n. 422. Le Province, invece, esercitano le funzioni amministrative relative a tutti i servizi di trasporto automobilistici e di navigazione interna, oltre che a guida vincolata diversi da quelli ferroviari, salvo quelli di competenza comunale. Troviamo in diverse leggi regionali, ed è stato recepito dal decreto con cui il Governo ha appunto esercitato il potere di supplire all'inerzia delle Regioni, il criterio in base al quale, nel caso in cui i servizi di competenza delle Province interessano il territorio di più di una Provincia, le relative funzioni sono esercitate dalla Provincia nella quale si svolge il percorso prevalente.

Ora questi principi, di cui ho dato una rapida sintesi, vanno ovviamente valutati alla luce della legislazione regionale di attuazione. Il processo è stato quasi completato, ne abbiamo già avuto ampio riferimento dal dott. Gragnani. Lo schema che emerge da queste normative regionali è sostanzialmente di conferma della scelta fatta dalla legge n. 59 e dal decreto n. 422. Si tratta di una sensibile innovazione, che magari non si percepisce nella operatività quotidiana, ma che, dal punto di vista speculativo, senz'altro emerge con netta evidenza. Prima alcune Regioni, ad esempio la Calabria, le Marche, affidavano all'amministrazione regionale la competenza amministrativa nel rilascio delle concessioni dei servizi del Trasporto Pubblico Locale. Ora invece la scelta è completamente



diversa. Per richiamare la legge che conosco meglio, quella dell'Emilia-Romagna, le competenze regionali sono molto limitate: programmazione dei servizi interbacino, indirizzo, coordinamento, finanziamento e definizione dei metodi per il monitoraggio. Praticamente tutte le competenze amministrative vengono affidate agli Enti Locali, Province e Comuni, a seconda dell'ambito territoriale. L'Ente Locale competente è quindi quello che risulta più a stretto contatto con le istanze dell'utente, del cliente, di chi in pratica chiede i servizi.

Un'ultimissima battuta. Il sistema di trasporti non è che funzioni a seconda che le competenze spettino alla Regione, alla Provincia o al Comune ovvero allo Stato. Esso funziona, se funziona, qualora l'offerta del servizio sia adeguata. Quello che dovevo mettere in luce, nell'ambito dell'argomento assegnatomi, è lo strumento del decentramento in attuazione del principio di sussidiarietà e anche dei principî di completezza, di efficienza e di economicità individuati dalla legge n. 59 (art. 4, par. 3). E mi sento di poter concludere che quelli esaminati sono tutti strumenti idonei a garantire un effettivo salto di qualità del sistema del Trasporto Pubblico Locale anche attraverso lo sviluppo di livelli minimi di concorrenzialità. Certo nel settore del Trasporto Pubblico Locale, quanto a concorrenza, siamo poco più che all'anno zero, non potendo certo delineare grandi spazi di operatività delle dinamiche di libero mercato. Quindi c'è tanto da fare per sviluppare i fattori di concorrenzialità fra imprese.

Un'ultima nota di grande ottimismo mi deriva dall'affermazione del legislatore dell'Emilia-Romagna: ai sensi dell'art. 13, la Regione assume come principio fondamentale la separazione fra amministrazione e gestione del Trasporto Pubblico Regionale e Locale. L'Ente Locale programma, amministra, controlla, ma non gestisce proprio nulla, perché quando gestisce il pubblico, l'unico sistema di trasporto che si può immaginare è quello, di francescana memoria, di ... andare a piedi!

E con il richiamo a questo fondamentale principio cui deve attenersi il legislatore per conseguire in concreto il risultato di un efficiente riassetto del sistema trasporto non mi resta che salutarvi e ringraziarvi.



**STENIO RICCIO**

*(c.s.)*

Ringrazio il prof. Silingardi della sua bella relazione. Non mi dilungo in commenti o in sintesi, anche se ci sono degli spunti che mi solleciterebbero. Non c'è spazio per gli interventi e per il dibattito, e quindi li rimandiamo a domani, al termine del Convegno.